

Policy Brief 2021

POBREZA ENERGÉTICA EM PORTUGAL

Autores: Ana Horta, Luísa Schmidt

ÍNDICE

2

Introdução

2

Definição de pobreza
energética

3

Políticas de combate à pobreza
energética em Portugal

4-9

Especificidades da pobreza
energética em Portugal

- p4. Acesso e qualidade da habitação
- p5. Infraestruturas e equipamentos disponíveis
- p5. Eficiência dos equipamentos domésticos
- p6. Práticas de lidar com o frio
- p6. Práticas de lidar com o calor
- p7. Perceções sobre o clima
- p7. Normas e aspirações sociais
- p8. Custo da energia
- p8. Níveis de rendimento
- p9. Confiança dos cidadãos em instituições e fornecedores
- p9. Informação e conhecimento

10

Recomendações

11

Referências
bibliográficas

Este *policy brief* baseia-se em resultados da investigação realizada pela equipa do ICS-ULisboa que fez parte da medida «**Ligar – Eficiência energética para todos! (ADENE_12)**», coordenada pela ADENE – Agência para a Energia e financiada pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos no âmbito do plano de promoção da eficiência no consumo de energia (PPEC 2017-18).

Esta investigação teve como objetivo principal caraterizar as circunstâncias que contribuem para a pobreza energética dos consumidores vulneráveis, bem como os seus impactos, de modo a identificar oportunidades de intervenção que possam combater a pobreza energética.

Foram realizadas 100 entrevistas semi-diretivas com famílias vulneráveis à pobreza energética em dez freguesias do país (dez entrevistas em cada uma). Estas freguesias foram escolhidas de entre as que apresentam um índice de vulnerabilidade à pobreza energética mais elevado e de modo a incluir tanto áreas urbanas como rurais das diversas zonas climáticas e geográficas do país. Com o apoio das juntas de freguesia locais, foram identificados agregados familiares em situação de pobreza energética com diversos perfis tendo em conta género, composição do agregado, idade, condição socioeconómica e caraterísticas da habitação. O trabalho de campo decorreu entre fevereiro e maio de 2018.

INTRODUÇÃO

A pobreza energética tem vindo a ser crescentemente reconhecida como um grave problema na União Europeia, cujos efeitos prejudicam seriamente a saúde, o bem-estar e a participação dos indivíduos na sociedade. No atual contexto de pandemia de SARS-CoV-2, em que a maioria dos cidadãos tem estado confinada no espaço doméstico durante longos períodos, tornou-se ainda mais evidente a relevância dos serviços energéticos na generalidade dos aspetos da vida quotidiana, incluindo no trabalho, na educação, no conforto térmico e no entretenimento. Além disso, face às consequências das alterações climáticas e à urgência da transição energética, importa adotar políticas que não agravem injustiças e, simultaneamente, combatam a pobreza energética de forma sustentável.

Este *policy brief* apresenta uma reflexão sobre alguns dos principais resultados do estudo de caraterização da pobreza energética em famílias portuguesas realizado no âmbito do projeto Ligar (vide caixa) e propõe recomendações visando informar políticas e estratégias de combate ao problema que compreendam os desafios sociológicos específicos da pobreza energética em Portugal.

DEFINIÇÃO DE POBREZA ENERGÉTICA

A pobreza energética começou por ser entendida como uma condição em que as famílias não conseguem aquecer as suas casas adequadamente. No Reino Unido, onde este problema primeiro ganhou reconhecimento político, os agregados familiares têm sido considerados como estando em pobreza energética quando precisam de gastar mais de 10% do seu rendimento em energia de modo a assegurar um nível adequado de aquecimento.

No entanto, a investigação entretanto realizada tem demonstrado a necessidade de se adotar uma definição mais abrangente, sendo bastante consensual entre a comunidade científica que a pobreza energética consiste na **incapacidade de obter um nível social e materialmente necessário de serviços energéticos domésticos** (Bouzarovski e Petrova, 2015). Neste sentido, reconhece-se a importância de incluir **todos os serviços energéticos cuja falta cause desconforto ou esteja associada a dificuldades** – e não só a capacidade de manter a casa aquecida nem apenas o que se entenda serem necessidades básicas.

Assim, não pode haver um indicador único que permita medir a pobreza energética: Esta deve ser identificada através da observação de diversos fatores, entre os quais:

- Qualidade e eficiência energética da habitação
- Infraestruturas e equipamentos disponíveis
- Práticas sociais
- Normas e aspirações sociais
- Eficiência dos equipamentos domésticos
- Rendimentos dos cidadãos
- Preços da energia
- Confiança dos cidadãos em instituições e fornecedores
- Informação e conhecimento dos cidadãos e agentes relevantes

É importante sublinhar que a **pobreza energética tem contornos específicos que a distinguem da pobreza monetária**. Embora muitas das famílias com rendimentos inferiores ao limiar de pobreza estejam obviamente em situações de pobreza energética, esta **também inclui os indivíduos que, para evitar custos demasiado altos, adotam práticas de restrição do uso de energia** que não lhes permitem ter as suas casas adequadamente aquecidas ou arrefecidas ou usufruir de outros serviços energéticos.

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA EM PORTUGAL

Desde 2009 que as diretivas da União Europeia a respeito da liberalização do mercado de fornecimento de eletricidade e gás reconhecem que **“a pobreza energética é um problema crescente na Comunidade”**, pelo que era recomendado aos países membros que desenvolvessem planos visando reduzir o número de cidadãos afetados e “assegurar o fornecimento energético necessário aos consumidores vulneráveis” (Parlamento Europeu, 2009). Neste sentido, em 2010, no âmbito da **Estratégia Nacional para a Energia 2020**, foi criada uma tarifa social para a energia elétrica (Decreto-Lei nº 128-A/2010)

e, em 2011, seria também criada uma tarifa social para o gás natural (Decreto-Lei nº 101/2011), com o objetivo de apoiar os clientes domésticos economicamente vulneráveis, definidos como beneficiando de um dos seguintes apoios: complemento solidário para idosos, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego, primeiro escalão do abono de família ou pensão social de invalidez. Estes descontos sociais passariam a ser atribuídos automaticamente em 2016 (Lei nº 7-A/2016), sendo que no caso da eletricidade passaram também a ser considerados beneficiários os agregados familiares com rendimento total anual igual ou inferior a 5.808 euros. No entanto, o acesso à tarifa social do gás natural manteve-se mais restritivo e, relativamente ao gás engarrafado, continuou a não haver tarifa social. No contexto de crise associada à pandemia de Covid-19, em 2020 o acesso às tarifas sociais de eletricidade e de gás natural seria alargado a todas as situações de desemprego (Lei nº 2/2020).

Estas medidas, embora permitam apoiar um número significativo de cidadãos no pagamento das suas despesas energéticas, inscrevem-se numa política de proteção ao consumidor, não contribuindo para combater as causas da pobreza energética. Uma abordagem política mais abrangente decorreria do reconhecimento da necessidade de combater as alterações climáticas e dos compromissos internacionais assumidos nesse sentido, como o Acordo de Paris (2016) ou o pacote legislativo da União Europeia “Energia limpa para todos os europeus” (2016). Neste pacote, a União Europeia não só promovia a transição energética através do aumento da eficiência energética e do recurso a energias renováveis, como afirmava o objetivo de assegurar justiça aos consumidores, reconhecendo a necessidade de combater a pobreza energética. Foi neste sentido que se elaborou o Pacto Ecológico Europeu (Comissão Europeia, 2019), acompanhado de um Fundo de Transição Justa.

Neste quadro, em 2020, Portugal aprovou o **Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030** (PNEC 2030), que tinha entre os seus objetivos “garantir uma transição justa, democrática e coesa”, de modo a mitigar a pobreza energética e também antecipar potenciais impactes da transição de modo a assegurar que não se acentue a pobreza energética e que se criem efeitos positivos como a criação de emprego (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2020). As medidas apresentadas consistem na promoção de uma estratégia de longo prazo para o combate à pobreza energética; no estabelecimento de um sistema de avaliação e monitorização da pobreza energética; na prossecução dos mecanismos de proteção dos consumidores vulneráveis (como é o caso das tarifas sociais de energia); no desenvolvimento de programas que promovam a

eficiência energética e a integração de energias renováveis; na promoção de estratégias locais de combate à pobreza energética; e na disseminação de informação para mitigar a pobreza energética.

Posteriormente, já em plena crise pandémica, com a simultaneidade do confinamento e da onda de frio do Inverno de 2020-21, ficou ainda mais clara a insustentabilidade do desconforto térmico do parque habitacional português. Em março de 2021 o **Plano de Recuperação e Resiliência** (PRR 2021-26) integrou um conjunto de medidas dedicadas à pobreza energética incluindo a decisão de atribuir 100 mil cheques de ajuda direta às famílias mais necessitadas para melhorar a prestação energética das suas habitações. Estas e outras medidas e políticas foram posteriormente desenvolvidas e alargadas na **Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2021-2050**, que esteve em discussão pública até 17 de maio de 2021.

Estando em curso implementação do PRR aprovado em abril e o desenho de medidas concretas de combate à pobreza energética no país com base na referida Estratégia, no final deste *policy brief* são destacadas algumas recomendações específicas nesta matéria que possam ser úteis sobretudo em aspetos sociais habitualmente pouco equacionados.

ESPECIFICIDADES DA POBREZA ENERGÉTICA EM PORTUGAL

O modo como a pobreza energética é geralmente entendida decorre do contexto histórico e geográfico em que o problema começou a ganhar visibilidade, adequando-se assim sobretudo ao Reino Unido e Irlanda. No entanto, esse entendimento dominante (centrado nos elevados gastos em que as famílias incorrem para aquecerem a casa no inverno) **não capta adequadamente as diversas realidades nacionais** encontradas na União Europeia devido às circunstâncias distintivas de cada país. É assim fundamental identificar as especificidades nacionais (e até regionais) e compreender os diversos fatores que estão na origem do problema em cada país para que seja possível desenhar medidas políticas adequadas às realidades concretas.

• Acesso e qualidade da habitação

O processo histórico de industrialização e urbanização tardias e o nível rudimentar de implementação de políticas de habitação do país conferem especificidade à dinâmica habitacional em Portugal. Perante a diminuta intervenção do Estado, as **graves carências habitacionais** verificadas na segunda metade do século XX desencadearam um surto de construção

clandestina e auto-construção, além do crescimento do número de barracas e bairros de lata, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde havia maior pressão urbanística. Estima-se que na década de 1970 cerca de 40% das habitações do país não estivessem licenciadas (Guerra, 2011). Para tornar a habitação mais acessível, durante a ditadura do Estado Novo, foi introduzido o congelamento de rendas, mas o seu prolongamento no tempo teve efeitos perversos, entre os quais a falta de investimento por parte dos senhorios, o que contribuiu para a degradação da qualidade da habitação. Em contrapartida, noutros países europeus, desde o início do século XX que o acesso, o custo e a qualidade da habitação eram ativamente promovidos no âmbito das políticas de Estado-providência. Além disso, em Portugal só a partir de 1990 foi criada legislação acerca das condições térmicas dos edifícios, o que contribuiu para o baixo nível de isolamento do parque habitacional. **À baixa qualidade de construção de muitas habitações, acresce a incapacidade financeira de muitas famílias para realizar obras de renovação.**



Em 2019, a taxa de privação severa das condições de habitação em Portugal era 4,1%, sendo 3,8% na UE.

Fonte: Eurostat



Em 2019, 24,4% dos portugueses viviam em habitações com infiltrações, humidade ou apodrecimentos, sendo a média da UE 13,1%

Fonte: Eurostat



Em 2019, 8,2% dos portugueses consideravam a sua casa demasiado escura, sendo a média da UE 5,4%.

Fonte: Eurostat



Em 2021, 69,5% das habitações avaliadas em Portugal tiveram uma classificação energética entre C e F (as classes menos eficientes).

Fonte: Adene



Em 100 agregados familiares entrevistados em Portugal em 2018, 73 disseram ter humidade em pelo menos uma divisão da casa.

Fonte: Ligar



Isto fazia parte do terreno de uma herança... Nós não tínhamos mais nada... e construímos aqui. (...) Fomos fazendo. (...) Se calhar [a casa] nem uma caixa de ar tem em condições, nem nada. Há 30 anos não se usava..." (Entrevista E81, mulher, 54 anos)

Fonte: Ligar



[No inverno] é muito complicado porque estas casas são muito... [têm] muita humidade! Não têm os forros [isolamento], não têm..." (Entrevista E23, mulher, 74 anos)

Fonte: Ligar

• Infraestruturas e equipamentos disponíveis

Tradicionalmente, em Portugal as habitações são construídas sem sistemas de aquecimento ou apenas com lareira (que é muito pouco eficiente, por perder mais de 80% do calor produzido, e exige considerável esforço físico para ser alimentada, vigiada e limpa). Esta é uma prática construtiva que raramente se verifica nos outros países da UE (à exceção de Malta e de Espanha), onde quase todas as habitações têm sistemas de aquecimento central ou outros sistemas fixos. Na UE, a energia mais utilizada para aquecimento da casa é o gás natural. Em Portugal, a maioria da população não tem essa possibilidade, uma vez que a rede de distribuição de gás natural apenas abrange 34% das famílias, localizadas sobretudo nas grandes áreas urbanas e apenas foi instalado na segunda metade dos anos 1990. Deve-se também ter em consideração que a maioria da população portuguesa utiliza ainda gás de botija em casa, sendo que este é mais caro que o gás canalizado e ainda não está coberto por tarifas sociais que apoiem o consumo dos mais vulneráveis, embora seja utilizado pela maior parte das famílias menos favorecidas economicamente.



Em 2012, 12,7% das habitações portuguesas não tinham qualquer equipamento para aquecer a casa, o que raramente acontece na UE.

Fonte: Eurostat



Em 2015/16, 78,7% das famílias portuguesas no 1º quintil de rendimentos (mais baixos) utilizavam gás de botija.

Fonte: INE

• Eficiência dos equipamentos domésticos

Na ausência de sistemas de aquecimento fixos, grande parte da população recorre a aquecedores elétricos, portáteis e de baixo custo de aquisição, mas muito pouco eficientes e com um elevado custo de utilização. A experiência de receber uma fatura de eletricidade demasiado alta depois de ter usado um aquecedor elétrico durante alguns dias foi indicada por diversos entrevistados como um momento marcante a partir do qual deixaram de usar aquele equipamento. As entrevistas conduzidas também indicam que muitos portugueses, sobretudo os que têm rendimentos mais baixos, tendem a prolongar o tempo de uso dos seus eletrodomésticos até que estes deixem de funcionar, mesmo que já sejam pouco eficientes, como frequentemente acontece com frigoríficos, arcas congeladoras ou televisores, uma vez que não têm capacidade financeira para comprar novos equipamentos. Quando compram, muitos escolhem sempre os modelos mais baratos, não tendo em conta a classificação energética dos equipamentos.



Não compro nada, não tenho dinheiro para essas coisas. Se me oferecerem... Isso [a televisão] foi oferta. E a máquina [de lavar roupa] foi do lixo. Mande-i-a compor... dei trinta euros. E o micro-ondas também." (Entrevista E93, mulher, 46 anos)

Fonte: Ligar



Eu sei que devia ter aquelas lâmpadas que consomem menos, mas é assim... eu sei que são muito caras, e neste momento não tenho grande disponibilidade. Também, para a luz que eu gasto, sinceramente... (Entrevista E66, mulher, 45 anos)

Fonte: Ligar



Em 2017, apenas 25% dos portugueses disseram ter substituído recentemente equipamentos velhos por novos com melhor classificação energética, contra 32% na UE.

Fonte: Eurobarómetro

• Práticas de lidar com o frio

A conjugação de diversos fatores conduziu a que em Portugal a prática de aquecer a casa no inverno através de equipamentos modernos não se tenha tornado dominante, como acontece na generalidade dos países da UE. **Em Portugal privilegiam-se formas de conservação da temperatura corporal** (através do uso de roupas e calçado quentes ou mantas), em detrimento do recurso a equipamentos que aqueçam o ambiente doméstico, o que proporcionaria maior conforto. Deste modo, como mostraram as entrevistas realizadas no âmbito do projeto Ligar, à exceção de lareiras, **os equipamentos de aquecimento são geralmente utilizados apenas nos dias mais frios e de forma bastante restritiva**: apenas nas divisões da casa em que são mais necessários, e durante períodos tão curtos quanto possível. O uso de equipamentos elétricos para aquecimento individual (como cobertores elétricos) é também muito limitado. Outras práticas comuns desenvolvidas para lidar com o frio consistem em ficar mais tempo na cama (ou ir dormir mais cedo), utilizar sacos de água quente, ingerir bebidas e alimentos quentes, ocupar-se com tarefas domésticas, movimentar-se, ou – se o tempo permitir – ir para a rua para apanhar sol. A principal razão para não usar mais frequentemente (ou de todo) equipamentos de aquecimento é de ordem económica, vulgarizando-se quase o hábito de recorrer a formas de calor “natural” (isto é, agasalhos, mantas ou exposição ao sol). Além disso, **a normalização do frio em casa conduz também à habituação e quase aceitação.**



Em 2018, apenas 28,2% da energia consumida nas habitações portuguesas foi usada em aquecimento, tendo a média da UE sido 63,6%.

Fonte: Eurostat



Em 2018, apenas 28,2% da energia consumida nas habitações portuguesas foi usada em aquecimento, tendo a média da UE sido 63,6%.

Fonte: Eurostat



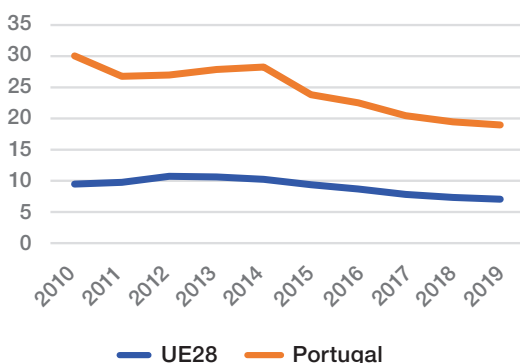
Metó-me na cama e sabe o que ponho mais? (...) visto o robe e meto um kispo velho pela cabeça e aqui à frente, por causa do frio que me vem do teto, dos rodapés... (...) Olhe, metó-me na cama com os sacos [de água quente]... é um nos pés e outro nas pernas e é dos lados e tudo.” (Entrevista E71, mulher, 64 anos)

Fonte: Ligar

• Práticas de lidar com o calor

As entrevistas realizadas mostram uma **utilização muito pontual de equipamentos elétricos para lidar com o calor** no tempo quente. Embora seja visível uma crescente introdução de aparelhos de ar condicionado nas habitações portuguesas desde meados da década de 2000 (tendo-se tornado habitual incluir a pré-instalação deste equipamento nas novas construções), estes não são ainda comuns entre os cidadãos mais vulneráveis à pobreza energética. As práticas desenvolvidas pela população para lidar com o calor consistem sobretudo na **regulação da temperatura interior da habitação através da ventilação natural** (isto é, abertura de janelas e portas) e da **proteção contra excessiva radiação solar e entrada de ar quente do exterior**. Outras práticas adotadas de forma generalizada consistem em adaptar o vestuário, baixar a temperatura da água do duche, deslocar-se de divisões da casa mais quentes para outras mais frescas (por exemplo, dormir no piso inferior) e beber mais água (ou outras bebidas frescas). Outras práticas frequentemente referidas pelos entrevistados consistem em **sair de casa para locais frescos**, seja ao

Incapacidade de manter a casa adequadamente aquecida (%)



Fonte: Eurostat

ar livre, como zonas com sombra (terraços, quintais, hortas, parques, praias fluviais, por exemplo), seja espaços cobertos (como centros comerciais). Outras das estratégias de adaptação ao calor consistem em contactar mais com água (tomando banho mais vezes ou regando espaços exteriores, por exemplo). O recurso a ventoinhas é normalmente evitado devido ao custo energético, mas também ao medo de que afete quem tem doenças respiratórias e ao desagrado relativamente à circulação forçada de ar. Quando acontece, o uso de ventoinhas é limitado a dias excecionalmente quentes, e geralmente apenas por períodos curtos. Poucos entrevistados declararam usar ventoinhas durante a noite, sendo as razões indicadas para não abrir janelas o facto de haver ruído na rua, de entrarem insetos ou o medo de assaltos.



O número de habitações portuguesas com ar condicionado tem aumentado rapidamente, embora fosse bastante baixo (15,7% em 2015).

Fonte: INE



Se está um ambiente que uma pessoa aguenta, também não é preciso estar uma ventoinha a trabalhar. Primeiro, a eletricidade é cara. Segundo, não tenho assim tanto calor que tenha que ter uma ventoinha a trabalhar. E, se tiver calor, abre-se a janela e a porta!" (Entrevista E1, homem, 84 anos)

Fonte: Ligar

• Percepções sobre o clima

As percepções de que o inverno é curto e suave e de que já foi mais frio no passado contribuem para uma **desvalorização das temperaturas baixas em casa**, incentivando o recurso a medidas de baixo custo para combater o frio e travando assim o investimento em equipamentos e obras de renovação da habitação que permitam melhorar o conforto térmico. Em contrapartida, a percepção de que as ondas de calor tendem a tornar-se mais frequentes e intensas devido às alterações climáticas induz a população a adquirir equipamentos que contribuam para combater o calor em casa. No entanto, devido ao baixo nível de rendimentos e à já referida prática de aquisição dos modelos com mais baixos preços, deve antever-se um aumento da procura pelas soluções mais

baratas, que não requeiram a realização de obras em casa, nem o recurso a aconselhamento técnico. É, assim, provável que esta conjugação de fatores **conduza à adoção de equipamentos pouco eficientes e a um aumento do consumo de energia que penalize economicamente os cidadãos devido à persistência da falta de isolamento** adequado na maioria das habitações.



Nós estamos habituados a passar... não digo a passar frio, mas a ter aquele ambiente. Praticamente não precisamos [de aquecimento]." (Entrevista E91, mulher, 29 anos)

Fonte: Ligar

• Normas e aspirações sociais

Assegurar o conforto térmico em casa no inverno é considerado pela UE um indicador básico de caracterização do bem-estar das famílias. No entanto, **em Portugal o aquecimento da casa é negligenciado, considerando-se normal e aceitável sentir frio em casa** durante o inverno. As entrevistas realizadas mostram ser muito frequente os cidadãos questionarem-se se vale a pena pagar o custo do aquecimento da casa ou a realização de obras que melhorem o conforto térmico, uma vez que este **é considerado um luxo face a outras necessidades básicas** do agregado familiar. Há assim um elevado nível de tolerância ao frio que não se circunscreve apenas aos indivíduos com rendimentos baixos. Também relativamente ao calor existe tolerância, sendo este frequentemente convertido em saídas de casa para espaços exteriores mais frescos. **Esta espécie de tolerância, ou resignação, ao desconforto térmico é reforçada pela valorização social da poupança de energia**, que se estende igualmente a outros serviços energéticos, como a iluminação, lavagem de roupa ou cozinha. Neste quadro sociocultural, muitos cidadãos preferem não usufruir dos serviços energéticos do que incorrer em despesas que não poderiam pagar ou que consideram demasiado altas. Acresce também ser comum a **vergonha social em pedir ajuda**, ainda que se trate de instituições públicas.



À noite é o mínimo [de iluminação]! (...) Vamos comer, acende o mínimo. O mínimo! Porque é caro! Caro, caro!" (Entrevista E3, homem, 58 anos)

Fonte: Ligar



Tem-se alturas em que se tem e outras em que não se tem. Mas não vou pedir nada a ninguém. Fecho-me em copas. Ninguém sabe se eu tenho fome, se tenho fatura. (...) Faço conforme posso, quando não tenho.” (Entrevista E11, mulher, 68 anos)

Fonte: Ligar



Em 2019, 4,3% dos portugueses tinham pagamentos aos serviços de utilidade pública (como energia) em atraso, enquanto a média na UE era 6,1%.

Fonte: Eurostat

• Custo da energia

O custo da energia pode condicionar fortemente o consumo. Nos últimos anos, os preços da eletricidade para os consumidores domésticos em Portugal têm sido dos mais elevados da UE. Tomando em consideração as diferenças de poder compra dos diversos países, na segunda metade de 2018 **Portugal foi o país em que a eletricidade foi mais cara para as famílias, tendo os preços do gás estado também entre os mais altos da UE** (Eurostat, 2019). Nesse ano os impostos e taxas incluídos nas faturas da eletricidade dos portugueses constituíram 55% do preço final. Assim, num contexto sociocultural em que se considera normal ter frio em casa no inverno, muitos portugueses optam por reduzir ao mínimo os custos com aquecimento.



Em 2019, 18,9% dos portugueses foi incapaz de manter a casa adequadamente quente por razões financeiras, sendo a média da UE 7%.

Fonte: Eurostat



Em 2018, para 56% dos portugueses devia ser uma prioridade garantir preços razoáveis da energia para os consumidores, sendo a média da UE 36%.

Fonte: Eurobarómetro



Entrevistador: Evita usar algum aparelho por gastar demasiada energia?
Entrevistada: O aquecedor a óleo!” (Entrevista E19, mulher, 43 anos)

Fonte: Ligar

• Níveis de rendimento

Em Portugal persistem elevados níveis de pobreza monetária que se têm mantido acima da média da UE. Apesar da evolução positiva na redução da desigualdade económica do país entre meados da década de 1990 e final da década de 2010, a crise económica e as políticas de austeridade que se seguiram inverteram esta tendência, tendo tido como consequência um claro agravamento das condições de vida e o empobrecimento de grande parte da população, inclusivamente de setores que até então não estavam em situação de pobreza (Rodrigues et al., 2016). A pandemia de Covid-19 e os seus graves impactos económicos veio agravar as condições de vida de muitos portugueses, sobretudo os que já eram mais vulneráveis. Os rendimentos baixos podem não só impedir as famílias de aceder aos serviços energéticos de que necessitam, como afetar mais ainda a sua capacidade de acesso a habitação adequada, de realização de obras de manutenção e de aquisição ou reparação de equipamentos domésticos.



Em 2019, 21,6% dos portugueses estavam em risco de pobreza ou exclusão social, sendo a média da UE 21,4%.

Fonte: Eurostat



Usar mais [o aquecedor]? Não se usa mais porque a eletricidade já é... é assim, basta a TV, a máquina de lavar, frigorífico e pouco mais, só o aumento do termoacumulador, as TV's, já é assim um bocadinho puxado... portanto...” (Entrevista E41, mulher, 41 anos)

Fonte: Ligar

• Confiança dos cidadãos em instituições e fornecedores

A liberalização do mercado de energia e algumas mudanças no setor, como a introdução dos contadores digitais, **fizeram aumentar a complexidade do fornecimento de energia**, devido ao aumento do número de fornecedores, modalidades de contrato e distinção entre as redes de distribuição e os fornecedores de energia, **o que tem originado incerteza e insegurança**, sobretudo junto dos cidadãos mais vulneráveis. Nas entrevistas realizadas é frequente os cidadãos expressarem medo de mudar de fornecedor e também relatarem experiências negativas associadas a práticas comerciais agressivas dos fornecedores, assim como dificuldade em contactar telefonicamente as empresas comercializadoras (que muitas vezes têm linhas telefónicas pagas para o atendimento dos clientes). Também as instituições públicas que atuam em áreas conexas, como por exemplo a habitação ou a segurança social, através do desencontro entre políticas e necessidades específicas dos cidadãos, burocracia, comunicação distante, interações em que os cidadãos se sentem inferiorizados e desapoitados, e injustiças percebidas, **corroem a confiança com base na qual os cidadãos em pobreza energética poderiam beneficiar de programas de apoio e outras iniciativas** projetadas para melhorar o seu bem-estar (Grossmann et al., 2021). Porém, nalguns casos, as juntas de freguesia que desenvolvem relações de proximidade e apoio à população mais vulnerável, surgem como uma instituição a que os cidadãos podem recorrer caso necessitem de ajuda para pagar as suas faturas energéticas.



Mudei uma vez [de fornecedor de eletricidade]. Como lhe digo, fui enganada. Fui enganada!”
(Entrevista E53, mulher, 49 anos)

Fonte: Ligar

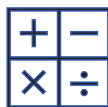


Em 2019, 54% dos portugueses tendiam a não confiar na administração pública, enquanto a média da UE era 45%.

Fonte: Eurobarómetro

• Informação e conhecimento

Devido a diversos fatores históricos e estruturais, em Portugal o **nível de alfabetização e escolarização da população permanecem mais baixo do que na generalidade dos outros países da UE**. Apesar da evolução em sentido positivo, este cenário continua a ter implicações na literacia dos cidadãos adultos e na sua capacidade de lidar com assuntos complexos como é o caso do consumo de energia. As entrevistas realizadas indicam haver frequentemente **dificuldade em entender o contrato de fornecimento de energia** (sobretudo quando não se trata de tarifários simples, quando existem “descontos” ou quando são adicionados outros serviços). Dificuldades também em avaliar o consumo energético dos equipamentos domésticos, com exceção da perceção de que aquecedores elétricos, frigoríficos e fornos estão entre os que mais consomem energia. A observação do contador de eletricidade a rodar mais depressa quando são ligados alguns aparelhos e o facto de o quadro elétrico disparar quando alguns equipamentos são ligados em simultâneo, constituem formas importantes e intuitivas usadas pelos cidadãos para avaliar o consumo elétrico dos equipamentos. Mas o facto de a eletricidade ser fornecida de forma ininterrupta, associado a uma faturação mensal por estimativa ou fixa e a possibilidade de haver períodos com tarifários diferentes, dificulta a aquisição de conhecimento prático sobre a relação entre utilização e custo energético, tornando mais difícil a gestão da energia consumida (ao contrário do que acontece com outras formas de energia vendidas à unidade, como por exemplo o gás engarrafado).



Em 2020, 44,5% da população portuguesa tinha um nível de ensino inferior ao 3º ciclo do ensino básico, sendo a média da UE 25%.

Fonte: Eurostat



Não, não é fácil perceber [a fatura da eletricidade]. Eu não percebo nada.”
(Entrevista E3, mulher, 30 anos)

Fonte: Ligar

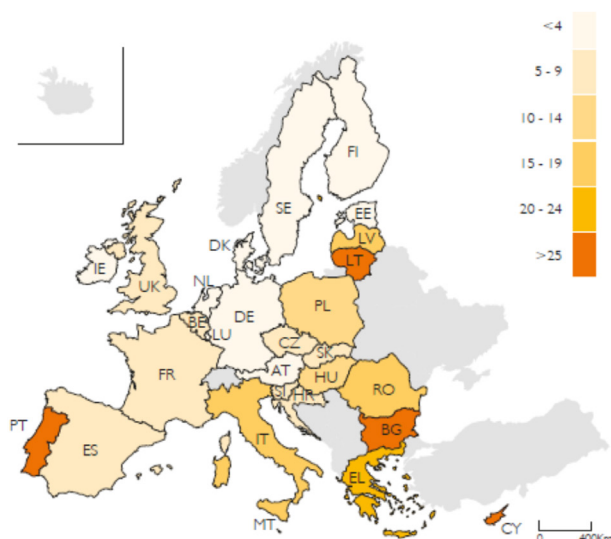


Nós tínhamos gás canalizado... mas desistimos, que era... a gente controla melhor o gás por botija.” (Entrevista E23, mulher, 74 anos)

Fonte: Ligar

População incapaz de manter a casa adequadamente quente UE, 2008-18 (%)

Fonte: Horta et al. in Ferrão, J. & Delicado, A. (ed.)
2019. Portugal Social em Mudança – Objetivos de
Desenvolvimento Sustentável, ICS.
Elaborado a partir de dados do Eurostat.



Estando em curso a consulta pública da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2021-2050 e o consequente desenho de medidas concretas a aplicar ao país, destacam-se as seguintes recomendações com a intenção de contribuir positivamente para o debate e melhoria desta grave situação que tanta gente afecta no nosso país.

RECOMENDAÇÕES

- **Entender a pobreza energética como um problema cujas causas vão muito além dos rendimentos baixos das famílias, tendo origem numa multiplicidade de fatores**, onde se incluem não só a qualidade e eficiência energética da habitação e os preços da energia, como também as infraestruturas e equipamentos disponíveis, as práticas sociais, as normas e aspirações sociais, a eficiência dos equipamentos domésticos, a confiança em instituições e fornecedores, ou a informação e o conhecimento dos cidadãos em matéria de energia.
- **Implementar programas de renovação da habitação de famílias particularmente vulneráveis sem que estas tenham de avançar com qualquer pagamento inicial ou candidatura**. Estas famílias terão de ser identificadas por agentes da administração local.
- **Fomentar a constituição de equipas multidisciplinares que realizem visitas porta-a-porta a habitações de cidadãos sinalizados como sendo vulneráveis** em que sejam avaliadas as possibilidades de implementar obras de renovação, assim como o impacto das condições atuais da habitação na saúde dos ocupantes e ainda a receptividade e capacidade de adaptação destes a eventuais intervenções, tendo em conta as suas especificidades sociais (idade, escolaridade, situação familiar, etc.).
- **Instalar pontos de aconselhamento em cada freguesia, onde seja oferecida, de forma gratuita, informação detalhada, explicada em linguagem acessível, a todos os cidadãos** no sentido de os auxiliar no acesso a medidas de apoio a intervenções de renovação e reabilitação de edifícios, no acesso a informação clara sobre mudanças de contrato de fornecimento de energia e no esclarecimento de quaisquer dúvidas destes acerca do consumo e auto-produção de energia.
- **Promover ações de formação profissional que sensibilizem e capacitem agentes que contactam quotidianamente com cidadãos nas suas residências** (como assistentes sociais, polícias ou bombeiros) no sentido de estes poderem sinalizar cidadãos vulneráveis à pobreza energética e encaminhá-los para os pontos de aconselhamento locais (referidos na recomendação anterior).
- **Implantar espaços verdes arborizados em todos os bairros**, de modo que os cidadãos possam beneficiar de sombras e espaços frescos a uma curta distância a pé de suas casas, o que lhes permitirá lidar melhor com o calor nos dias quentes e ainda contribuir para reduzir o efeito de ilha de calor das cidades.
- **Incluir o gás de botija na tarifa social de energia**, dada a sua relevância para a maioria das famílias mais desfavorecidas.

- **Promover uma fiscalização mais efetiva das práticas comerciais** das empresas fornecedores de energia, de modo a combater práticas de marketing agressivo e abusivo, aumentar a transparência na informação sobre tarifas e contratos, adequar essa informação ao baixo nível de literacia da população e melhorar a confiança dos cidadãos no mercado energético.
- **Garantir o acesso universal à eletricidade**, proibindo o corte de fornecimento energético aos consumidores vulneráveis.
- **Proibir aos comercializadores de energia o recurso a linhas telefónicas em que os clientes pagam as chamadas.**
- **Estimular a participação dos cidadãos no debate público sobre o combate à pobreza energética promovendo sessões específicas com diversos agentes a nível local**, incidindo sobre as suas causas e consequências na saúde, atividade laboral e bem-estar. Estas sessões contribuiriam para melhorar o entendimento público sobre o problema da pobreza energética e todas as suas implicações e para estimular o envolvimento das diversas partes na sua resolução, permitindo encontrar as soluções mais adequadas a cada caso incluindo a adoção de energias renováveis.
- **Sensibilizar a população para o consumo energético demasiado elevado de equipamentos domésticos pouco eficientes** (por exemplo arcas congeladoras) que por vezes são mantidos em funcionamento embora alguns deles possam até não ser realmente necessários.
- **Promover programas de reparação de eletrodomésticos** no sentido de os tornar mais eficientes.
- **Monitorizar a vulnerabilidade da população à pobreza de transporte.** Apesar de apenas agora começar a ser considerada parte da pobreza energética, a elevada dependência da população portuguesa em relação ao uso do carro aconselha a que seja dada atenção a esta dimensão.
- **Desenvolver diagnósticos aprofundados de modo a estabelecer um programa de intervenções prioritárias** em função das necessidades diversificadas de grupos sociais específicos.
- **Dar especial atenção às categorias de cidadãos que, por serem minoritárias, tendem a ser invisíveis, o que, em caso de estarem em pobreza energética, as torna ainda mais vulneráveis**, como é o caso de pessoas que vivem em habitações sem contrato (pelo que não podem beneficiar do acesso a tarifas sociais nem outros apoios), pessoas que vivem em instituições (como lares de idosos e de deficientes), pessoas portadoras de deficiências, pessoas com mobilidade reduzida (devido a obesidade ou dores, por exemplo), imigrantes, refugiados, pessoas que têm limitações na utilização da língua portuguesa e outras pessoas com necessidades especiais devido a condições de saúde consideradas raras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bouzarovski, S., Petrova, S. (2015). "A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary". *Energy Research & Social Science*, 10: 31-40.
- Comissão Europeia (2019). "Pacto Ecológico Europeu". Comunicação da Comissão COM(2019) 640 final.
- Guerra, I (2011). "As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos". *Cidades, Comunidades e Territórios*, 22: 41-68.
- Eurostat (2019). Household energy prices in the EU increased compared with 2017. Newsrelease 88/2019.
- Grossmann, K., Jigla, G., Dubois, U., Sinea, A., Martín-Consuegra, F., Dereniowska, M., Franke, R., Guyet, R., Horta, A., Katman, F., Papamikrouli, L., Castaño-Rosa, R., Sandmann, L., Stojilovska, A., Varo, A. (2021). "The critical role of trust in experiencing and coping with energy poverty: Evidence from across Europe". *Energy Research & Social Science*, 76, 102064.
- Rodrigues, C. F., Figueriras, R., Junqueira, V. (2016). *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.



OBSERVATÓRIO DE AMBIENTE, TERRITÓRIO E SOCIEDADE

O OBSERVA – Observatório de Ambiente, Território e Sociedade é um observatório do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), que promove a disseminação de informação sobre a componente social das questões ambientais e do território.

A missão do OBSERVA é o conhecimento das relações entre sociedade, ambiente e território. Analisa-se tanto os fenómenos sociais que resultam ou são influenciados por questões ambientais e territoriais, como o modo como as próprias condições ambientais e territoriais são modificadas por fenómenos de natureza social.

Além da divulgação destes projetos, o observatório mantém uma base de dados sobre temas de ambiente. São ainda parte da atividade do OBSERVA a publicação de estudos, o fornecimento de informação útil à definição de políticas e a divulgação de conhecimento sobre ambiente, território e sociedade ao público em geral.

Bibliografia em
observa.ics.ulisboa.pt

ISBN: 978-972-671-668-6